

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 11 - 14 février 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2002/5/4
20 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'IPSR SOMALIE 6073.00

**Aide alimentaire destinée à une
opération de secours et de
redressement en Somalie**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. R. Sirois tél.: 066513-2223

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Dans l'ensemble, l'exécution de l'IPSR a été un succès, bien que des ressources plus importantes que prévu initialement aient été affectées aux opérations de secours. Il s'agit là d'une utilisation à bon escient de la souplesse propre à cette IPSR, qui permet de faire passer les ressources d'un secteur à l'autre. Les projets ont été nombreux, principalement à petite échelle et de courte durée, ce qui constitue parfois un surcroît de travail pour le personnel de terrain chargé du suivi. On révisé actuellement les modèles d'établissement de rapports du suivi pour les rendre plus pratiques.

L'absence de partenaires d'exécution forts a constitué un problème majeur, et il a fallu administrer directement les programmes et traiter avec les autorités et les communautés locales pour les projets de relèvement et de redressement et d'appui aux institutions sociales. Dans le nord au moins, il est temps d'examiner les possibilités de mener des activités de longue haleine, notamment en s'associant aux directions gouvernementales récemment créées et à celles qui aident les éleveurs démunis.

Les problèmes logistiques ont été résolus avec efficacité, essentiellement en recrutant des agents somalis dans le cadre d'un système de dépôt de garantie et en attisant la concurrence entre eux, ce qui a permis de réduire les coûts.

Projet de décision

Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.1/2002/5/4) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.1/2002/INF/11). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTEE DE L'EVALUATION

1. La présente évaluation a commencé alors que la première phase de l'IPSR, d'une durée de trois ans, était mise en oeuvre depuis deux années. Elle a traité diverses questions, en s'intéressant principalement aux politiques et principes directeurs définis à l'origine par le PAM pour toutes les IPSR¹, ainsi que dans le document de projet pour l'IPSR Somalie². L'IPSR Somalie présente un intérêt particulier de par sa souplesse, qui permet de lancer des activités d'urgence ou des projets de redressement selon les exigences de la situation; de par l'utilisation à bon escient de l'aide alimentaire dans les activités autres que les secours d'urgence; et de par sa capacité de faire face aux défis logistiques et de couvrir les coûts associés aux problèmes de sécurité sur place.
2. La mission a eu lieu du 2 au 23 juillet 2001. Le chef de mission a été mis au courant de la situation au siège à Rome avant de rejoindre, le 4 juillet, le deuxième membre, un consultant en logistique du bureau de pays pour la Somalie, qui se trouve à Nairobi. En outre, deux fonctionnaires principaux, à savoir le Directeur adjoint de pays et le Coordonnateur de programmes, ont accompagné la mission tout au long des visites sur le terrain.
3. La mission a été bien mise au courant de la situation à Nairobi et en Somalie, à l'aide de rapports et d'autres documents élaborés tout spécialement sur les cinq zones d'opérations permanentes: région du nord-ouest (Hargeisa), région du nord-est (Bossaso), Benadir (Mogadiscio), Bas Shebelle (Merka) et Bay-Bakool (Baidowa). Du 29 octobre au 2 novembre 2000, le bureau de pays a tenu une réunion interne afin de passer en revue les progrès de l'IPSR jusque-là, ce qui a abouti à un rapport autocritique détaillé, d'une grande utilité pour la mission.
4. Le voyage en Somalie a eu lieu du 7 au 14 juillet. Il a été écourté du fait de l'insécurité qui régnait dans l'un des trois endroits où la mission avait prévu de se rendre. Toutefois, la mission a visité deux des régions où les activités du PAM sont les plus intensives: Bay/Bakool dans le sud, et la région du nord-ouest. À l'époque de la mission, aucune opération de secours n'était menée; l'équipe a observé les activités de redressement/ relèvement et de soutien social menées au titre de l'IPSR en cours. La mission a toutefois pu constater que la récolte dans la région de culture du sorgho (Bay/Bakool) avait été très mauvaise, et s'est penchée sur l'évaluation des besoins de secours d'urgence qui devrait avoir lieu à la fin 2001.

APERÇU GENERAL DE L'IPSR

5. Dans le document de projet, deux éléments qui menacent la sécurité alimentaire semblent liés: les sécheresses périodiques et les mauvaises récoltes ont été accentuées par les troubles civils, ce qui a diminué la capacité de la population d'utiliser les mécanismes de survie auxquels elle recourt traditionnellement en période de pénurie. La stratégie de l'IPSR a consisté principalement à investir dans le redressement, étant donné, comme il est

¹ Tels qu'ils sont indiqués dans les documents: *De la crise au redressement* (WFP/EB.A/98/4-A) et *Protracted Relief and Recovery Operations: Guidelines for the Preparation of a PRRO* (Interventions prolongées de secours et de redressement: Principes directeurs pour la préparation des IPSR) (PAM, février 1999).

² WFP/EB.1/99/7-A/3, 22/12/1998.



indiqué dans le document de projet, “le retour d'un calme relatif dans quelques régions de la Somalie, et la remarquable détermination des communautés rurales qui souhaitent rétablir une certaine normalité dans leur vie et prendre en charge leur redressement et le relèvement de leur communauté”.

6. À cette fin, sur les trois années, 51 pour cent de la totalité de l'aide alimentaire devaient être destinés au relèvement et au redressement (appelé ci-après “redressement”), 30 pour cent aux secours et 19 pour cent à l'appui des institutions sociales. Au total, l'IPSR devait atteindre 1 320 000 bénéficiaires par an, dont un peu moins de la moitié seraient des bénéficiaires indirects. Cela représentait 21 pour cent de la population du pays, chiffrée à 6,2 millions d'habitants en 2000³. Les trois années d'exécution de l'IPSR pour la Somalie représenteraient pour le PAM un coût de 55,5 millions de dollars E.-U., et il était prévu de distribuer 63 104 tonnes de denrées alimentaires.
7. S'agissant des bénéficiaires, 70 pour cent se trouvaient dans le sud de la Somalie, concentrés surtout dans les bassins des fleuves de Bay/Bakool et de Shebelle⁴, et 30 pour cent dans les régions situées au nord du pays. Quelque 60 pour cent de la population rurale vit dans le sud du pays, contre 32 pour cent dans le nord et 8 pour cent dans le centre⁵. Le nord, y compris la région centrale, présente deux grandes différences avec le sud de la Somalie. Premièrement, il a été beaucoup plus calme que le sud ces dix dernières années. Deuxièmement, la population du nord est composée principalement d'éleveurs, qui représentent 89 pour cent de la population rurale. À titre de comparaison, les éleveurs constituent 57 pour cent de la population rurale du pays. Le sud, où vivent pourtant 43 pour cent des éleveurs, est une région à vocation agricole qui concentre 80 pour cent des agriculteurs du pays, soit des agro-pasteurs, soit des cultivateurs sédentaires, qui représentent 57 pour cent de la population des campagnes dans cette partie de la Somalie. Bay/Bakool assure quelque 80 pour cent de la production nationale de sorgho, principale céréale produite en Somalie.
8. Il était donc probable dès le départ que la plupart des bénéficiaires seraient des populations du sud vivant de l'agriculture. Le document de projet indique que l'insécurité des approvisionnements alimentaires, due à la sécheresse et aux inondations ainsi qu'à la guerre, était “généralisée parmi les petits agriculteurs et les agro-pasteurs, les travailleurs agricoles salariés et les pauvres des villes”. Néanmoins, il est indiqué que les éleveurs souffrent régulièrement de pénurie alimentaire vers la fin de la saison sèche. S'agissant des opérations de secours, outre les populations touchées par les mauvaises récoltes, elles visaient les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), notamment les femmes chefs de famille, les personnes âgées et les veuves sans soutien suffisant de la part du clan et de la famille, ainsi que les personnes âgées et handicapées pauvres vivant dans les villes. L'aide alimentaire fournie au titre des activités de redressement était aussi destinée aux femmes chefs de famille, ainsi qu'aux personnes rapatriées venant des camps de réfugiés. En outre, les activités d'appui aux institutions sociales s'adressaient aux enfants et aux nourrissons souffrant de malnutrition ainsi qu'aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, par le biais des centres de soins maternels et infantiles (SMI), aux enfants

³ D'après les chiffres cités dans le Rapport du PNUD de 2001 sur le développement humain en Somalie.

⁴ Depuis 1999, l'USAID fournit la plus grande partie de l'aide alimentaire aux régions des fleuves du sud et du sud-ouest du pays, la distribution étant assurée par CARE.

⁵ Ces chiffres et les pourcentages suivants sont calculés à partir des estimations concernant les groupes de population définis dans les enquêtes sur l'économie alimentaire effectuées par l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire pour la Somalie.



des orphelinats, aux enfants des écoles primaires en période de soudure, et aux patients des centres antituberculeux.

9. Des stratégies tenant compte de la problématique hommes-femmes, visant à sensibiliser les communautés et à intégrer cette problématique dans toutes les activités, devaient être prévues dans les projets de redressement et de soutien social, étant donné que le ciblage des femmes avait eu des résultats positifs lors des précédentes distributions de secours pour les victimes de la sécheresse. Le projet devait être exécuté en partenariat avec les autorités locales, des organisations non gouvernementales internationales et des organisations non gouvernementales nationales (ONG), ainsi que d'autres institutions des Nations Unies.

EVALUATION DE L'EXECUTION DE L'IPSR

Équilibre entre les activités de secours et les autres activités

10. L'exécution de l'IPSR s'est déroulée dans les grandes lignes comme il est indiqué ci-dessus, mais les circonstances ont amené à faire quelques aménagements. Toutefois, la répartition des ressources prévue à l'origine entre les trois secteurs d'activité pour les trois années était plus indicative qu'impérative, pour ne pas compromettre dès le départ la souplesse de l'IPSR.
11. L'IPSR, qui a démarré à la mi-1999, comprenait essentiellement des activités de secours, pour plusieurs raisons. La faiblesse des pluies *Gu* (principale saison des pluies) a nui au rendement des cultures pluviales; tant le conflit que la sécheresse ont entraîné des déplacements de population; et la dévaluation de la monnaie, associée à l'interdiction qui a frappé les exportations de bétail vers les principaux marchés d'Arabie saoudite et des pays du Golfe et à la fermeture de la frontière avec le Kenya, ont aggravé les difficultés économiques. Des secours ont été distribués jusqu'en mars 2000, et même un peu au-delà dans la région du nord-ouest. De ce fait, au cours des 22 premiers mois d'exécution de l'IPSR, 42 pour cent de la totalité des vivres ont été utilisés pour des activités de secours, contre 30 pour cent prévus sur 36 mois, tandis que 40 pour cent ont été utilisés pour les activités de redressement, contre les 51 pour cent prévus. La part destinée aux activités de soutien social s'est élevée à 18 pour cent, ce qui était pratiquement conforme aux projections.
12. Toutefois, les pourcentages ci-dessus masquent des différences significatives selon les zones d'opération. Dans la région de Bay/Bakool, 53 pour cent de l'aide alimentaire ont été utilisés pour les secours, contre 44 pour cent dans le nord-ouest et 32 pour cent dans le nord-est. De même, en 1995, dans la région du nord-est, 55 pour cent de l'aide alimentaire a été distribuée au titre d'opérations de secours, contre 9 pour cent seulement en 2000; à titre de comparaison, les chiffres pour le nord-ouest étaient de 39 pour cent et 56 pour cent respectivement. À Gedo, zone d'opération provisoire située à l'extrême sud-ouest, 93 pour cent de l'aide alimentaire ont été consacrés aux secours; à Benadir, 100 pour cent ont été consacrés au soutien social, sous forme d'aide aux PDI et aux patients des centres antituberculeux.
13. De toute évidence, il a fallu adapter les activités menées au titre de l'IPSR en fonction des circonstances sur le terrain. La mission d'évaluation reconnaît que les résultats ne correspondent pas aux projections par secteur. L'IPSR est essentiellement axée sur les activités de redressement; toutefois, les distributions de secours doivent avoir la priorité si nécessaire. À partir de début 2000, l'IPSR a mené des activités de redressement avec toujours plus de succès. Toutefois, en juillet 2001, les mêmes difficultés qu'en juillet



1999 sont apparues, et il semblait probable que les secours redeviendraient une composante importante à la fin 2001, tout du moins dans le sud.

Évaluation de la vulnérabilité et ciblage

14. L'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire en Somalie, financée principalement par la Commission européenne, reste une source essentielle d'information et d'analyse pour le PAM, qui lui permet de cibler l'aide alimentaire par zone géographique. La FAO a repris les fonctions du PAM en tant que coordonnateur de l'Unité en janvier 2000, mais la priorité reste placée sur l'alerte rapide pour déterminer les besoins d'urgence. Le PAM s'appuie largement sur l'Unité d'évaluation de l'aide alimentaire pour identifier les secours nécessaires au niveau des districts et pour justifier les plans de secours auprès des donateurs. Au-dessous du district, le PAM tend à utiliser ses propres sources d'information au niveau local, afin de cibler des populations spécifiques dans le cadre des distributions de secours. La qualité des données recueillies par les contrôleurs de terrain du PAM est de la plus grande importance.
15. L'analyse, par l'Unité d'évaluation de l'aide alimentaire, de l'économie alimentaire du pays est encore en cours, mais elle a permis au PAM et à d'autres de mieux comprendre les questions liées à la sécurité alimentaire. Le PAM doit faire appel à sa propre connaissance du terrain et à ses contacts sur place pour déterminer les mesures à prendre en matière de redressement et de soutien social. Dans ces projets, le nombre de bénéficiaires visés a plus été dicté par les possibilités sur le terrain que par des objectifs visant à atteindre un nombre prescrit de personnes démunies. De façon générale, la disponibilité de l'aide alimentaire ne semble pas avoir posé de problème.
16. Dans le projet de document de l'IPSR, les éleveurs semblent être considérés comme le groupe le moins vulnérable parmi la population rurale, en leur qualité de producteurs, consommateurs et commerçants de bétail, le produit le plus précieux du pays. Ils ont toutefois été inclus dans les distributions d'aide de secours et dans certaines activités vivres-contre-travail. L'interdiction qui a frappé les exportations de bétail pour la deuxième fois en trois ans, ainsi que la sécheresse localisée, a entraîné le lancement d'une petite opération de secours dans le nord au début 2001, mais dans l'ensemble les éleveurs n'ont pas été de grands bénéficiaires de l'aide du PAM. La mission d'évaluation se rend compte qu'il peut être particulièrement difficile d'évaluer la situation des éleveurs ou de leur apporter une aide. Toutefois, ils sont majoritaires dans le pays, surtout dans le nord, et la mission n'est pas convaincue qu'ils n'aient fait l'objet de toute l'attention souhaitable.

Recommandation

Des renseignements supplémentaires sur la situation des éleveurs les plus démunis devraient être recueillis auprès de l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, et il faudrait étudier la viabilité d'un projet d'assistance à leur intention.

17. Sur un tout autre plan, la mission d'évaluation n'a pas souscrit à la logique justifiant à l'origine la décision d'exclure l'huile comestible de la ration d'aide d'urgence, qui fait que la valeur calorique de la ration est tombée des 2 100 kilocalories habituelles à 1 950 kilocalories. Comme il est indiqué dans le document de projet, cette décision a été prise compte tenu du fait qu'il "existe en Somalie trois sources de matières grasses: les produits animaux, le sésame produit localement et l'huile importée". Cela ne résout



toutefois pas le problème de l'accessibilité/disponibilité de ces articles pour les pauvres, notamment les éleveurs, en cas d'année exceptionnellement mauvaise. Après tout, aucune réduction de ce type ne s'applique à la quantité de céréales fournie dans les zones agricoles. Un argument plus convaincant du PAM est que du fait la grande valeur de l'huile comestible, son transport et sa distribution présentent des risques inacceptables pour la sécurité. Il n'en reste pas moins qu'il convient de résoudre la question de la valeur calorique de la ration.

Recommandation

En admettant qu'il soit impossible de distribuer de l'huile pour des raisons de sécurité, il faudrait ajouter un autre article pour que la ration atteigne 2 100 kilocalories. On pourrait envisager de fournir du sucre, denrée qui serait sans aucun doute appréciée, si cela ne revenait pas trop cher ou ne présentait pas de risque pour la sécurité. On pourrait autrement augmenter la ration de céréales ou de légumineuses.

18. Le PAM s'efforce de s'en tenir au principe selon lequel l'aide est destinée aux plus démunis et aux plus désavantagés. Pour bien cibler les bénéficiaires, il faut donc consulter les autorités locales et les chefs de communauté pour déterminer qui devrait recevoir les rations de secours, ou pour mener des projets de redressement et d'appui aux institutions sociales. Les rations de secours livrées tendent dans une certaine mesure à être redistribuées au sein de la communauté.
19. Une étude sur la distribution des secours alimentaires d'urgence dans le sud de la Somalie, effectuée à la fin 2000 avec le financement du PAM, a permis d'obtenir une analyse bien documentée de la situation. Cependant, elle n'a pu démontrer si les réseaux traditionnels pourraient remplacer les opérations en cours dans la Somalie d'aujourd'hui. La mission d'évaluation a également estimé qu'il fallait recueillir davantage de renseignements sur la situation des bénéficiaires des projets de redressement et de soutien social et sur la manière dont s'effectuait la sélection des bénéficiaires.

Recommandation

Les fonds non utilisés pour l'étude sur la distribution des vivres pourraient être réinvestis de manière utile afin de recueillir des renseignements détaillés sur les bénéficiaires de projets donnés, et de préparer des études de cas aux fins d'améliorer le suivi post-distribution.

Questions liées au redressement

20. Le concept d'IPSR englobe non seulement les secours et le redressement mais aussi l'aide au développement, y compris la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes. En Somalie, la conception du projet s'est concentrée sur le passage des secours au redressement, du fait de l'insécurité dans les zones visées. Cette insécurité est due à l'absence de gouvernement dans le sud et aux "gouvernements" encore rudimentaires dans le nord; à la prévalence de rapatriés de fraîche date ainsi que de PDI; et aux



conséquences dans tout le pays de la perturbation de la vie communautaire et de la destruction ou la dégradation de l'infrastructure.

21. Compte tenu de ces facteurs, des interventions de courte durée semblaient préférables, afin de réduire la vulnérabilité alimentaire immédiate et l'insécurité économique. On a privilégié également des projets à très petite échelle, adaptés à chaque zone et à chaque communauté, faute d'un gouvernement ou d'une institution susceptible d'organiser les activités.
22. Le bureau de pays reconnaît qu'il a eu tendance à mettre en oeuvre des projets permettant d'utiliser rapidement l'aide alimentaire plutôt qu'à élaborer une stratégie minutieuse comprenant des opérations inspirées par la communauté et conçues avec sa participation, comme le fait habituellement le PAM dans des conditions plus stables. Le bureau de pays ne doit pas se faire trop de reproches à cet égard. Dans le sud au moins, le personnel du PAM a fait preuve d'initiative et de jugement, négociant avec les autorités des conditions qui permettent d'établir des contacts relativement directs avec les communautés.
23. L'IPSR a mis en place une vaste gamme d'activités, souvent originales, parmi lesquelles la remise en état des routes et le dégagement des canaux; la construction de puits et le désenvasement des zones de captage des eaux; la lutte contre l'érosion et le reboisement; le défrichage et la fourniture d'intrants pour la relance de l'agriculture, du maraîchage et de la production d'encens; le soutien à la formation à l'artisanat dans les zones rurales et dans les villes; et la construction de maisons traditionnelles destinées aux PDI et aux rapatriés venant de s'installer.
24. Dans le nord, grâce à la stabilité politique et à l'apparition progressive d'une présence gouvernementale plus forte, il pourrait être possible de mener des activités à plus long terme, et le PAM a commencé à étudier la question. Dans la région du nord-ouest, par exemple, le PAM a lancé un vaste projet vivres-contre-travail destiné à lutter contre le ravinement des bonnes terres agricoles, avec la coopération technique du Ministère de l'agriculture. Il convient de ne pas exagérer la capacité des services gouvernementaux, ni d'oublier qu'il n'existe toujours pas de grands partenaires d'exécution, mais de nouveaux progrès semblent possibles.

Recommandation

À l'avenir, le bureau de pays devrait élaborer une stratégie de redressement qui tienne compte des différences entre le nord et le sud. Le PAM devrait rechercher la participation plus active des principaux ministères dans le nord, pour mener des projets dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de l'approvisionnement en eau, ou encore de l'éducation.

25. Il est bien entendu que le sud n'offre pas les mêmes possibilités. Toutefois, l'espoir de parvenir à une certaine stabilité politique, bien que ténue, s'est quelque peu raffermi au fil des mois dans la zone de programme de Bay/Bakool. Si l'on envisage de prolonger l'IPSR, il n'est peut-être pas prématuré d'examiner les domaines qui devraient être privilégiés pour passer éventuellement de micro-projets ponctuels à des programmes plus complets portant par exemple sur l'agriculture et l'approvisionnement en eau, ainsi que sur la remise en état durable des routes et des ponts.



Questions liées aux partenariats et à l'appui des institutions sociales

26. L'IPSR a établi de bons partenariats avec un petit nombre d'organismes internationaux et d'ONG, notamment l'UNICEF, le Comité de coordination de l'Organisation du service volontaire et Oxfam-Québec. Mais comme il ressort clairement de ce qui précède, la vaste collaboration avec des partenaires d'exécution qui était prévue dans le document de projet ne s'est pas concrétisée. Cela s'explique par le nombre limité des partenaires possibles, notamment dans le sud, et par le fait qu'il est rare que leurs programmes puissent être facilement associés à l'aide alimentaire. Par conséquent, dans de nombreux cas, le PAM a dû de fait être son propre partenaire d'exécution pour les opérations de secours et sa propre ONG pour les projets.
27. Bien qu'ils aient utilisé moins d'un cinquième de l'aide alimentaire disponible, les projets relatifs à l'appui aux institutions sociales couvrent de nombreux aspects: rations familiales destinées aux programmes SMI et à l'alimentation des PDI, aide alimentaire aux hôpitaux en général et aux centres antituberculeux, aux écoles et aux orphelinats, projets d'alphabétisation des adultes et de sensibilisation aux problèmes des mines. Les projets ont aidé de façon constructive nombre de personnes démunies, en particulier des femmes.
28. Toutefois, ce type d'activité rencontre deux problèmes. Premièrement, il implique généralement de nombreux projets à toute petite échelle, dont chacun doit néanmoins faire l'objet d'un examen attentif avant son démarrage, puis bénéficier d'un suivi. Cela accroît fortement la charge de travail des effectifs du PAM sur le terrain, qui sont limités. Deuxièmement, les projets tendent à durer indéfiniment, même si théoriquement une date d'achèvement est fixée —par exemple, il est entendu qu'un orphelinat devra s'assurer lui-même d'autres appuis, ou qu'un projet d'artisanat devra devenir commercialement viable.

Recommandation

Le PAM devrait commencer à limiter l'éventail de ses projets d'appui aux institutions sociales, en vue d'abandonner le moment venu toute activité dans ce secteur. En attendant, il devrait se concentrer sur des projets susceptibles d'attirer la participation d'un partenaire d'exécution fort ou du gouvernement. Par exemple, il devrait s'intéresser au secteur éducatif, qu'il s'agisse d'alimentation dans les écoles ou d'alphabétisation des adultes, et aux programmes SMI.

Remplir les Engagements du PAM en faveur des femmes

29. Les fonctionnaires de projet ont sincèrement tenu compte de la problématique hommes-femmes, en consultant notamment les femmes lors de l'identification et de la conception des projets. Ils ont également été sensibles à la situation des femmes et aux corvées qui leur incombent et ont noté qu'un nombre croissant d'entre elles se sont lancées après la guerre dans le petit commerce et d'autres activités rémunératrices essentielles pour le budget familial. Les statistiques sur les résultats obtenus par l'IPSR sont ventilées par sexe, malgré les difficultés rencontrées pour recueillir des données exactes.
30. En ce qui concerne les rations de secours, le PAM semble avoir institué avec succès un système dans lequel les rations sont remises exclusivement aux femmes. Cette mesure vise à garantir que les vivres atteignent directement la sphère familiale, où les femmes peuvent mieux contrôler leur utilisation au sein du ménage. Cet avantage compense largement la corvée supplémentaire que représente pour les femmes d'avoir à faire la queue sur le site de distribution, souvent pendant plusieurs heures.



31. En général, les femmes représentent 20 pour cent environ des participants aux activités vivres-contre-travail (VCT), sans que cela ne reflète nécessairement une discrimination à leur égard. Les projets VCT impliquent habituellement de durs travaux; on propose aux femmes des tâches moins ardues, secondaires. Pour nombre de femmes, les heures consacrées aux projets VCT sont parfois incompatibles avec les exigences ménagères, en particulier les soins aux enfants. Dans certains projets, les femmes sont autorisées à commencer le travail plus tôt que les hommes et à le quitter après quelques heures seulement. Enfin, la guerre a privé un grand nombre d'hommes de leur principale activité économique —garde de troupeaux, commerce ou agriculture. Ils sont contraints de quitter leur foyer pour de longues périodes, à la recherche d'un emploi occasionnel, au détriment de la vie familiale. Leur participation aux projets VCT permet de remédier dans une modeste mesure à cette situation.
32. Les femmes ont été particulièrement, mais pas exclusivement, visées par les activités d'alphabétisation des adultes, la formation à l'artisanat et d'autres projets destinés à améliorer leurs activités commerciales et leur perspectives d'emploi. En outre, on s'est efforcé de faire fond sur des associations de femmes ou des projets coopératifs, en leur offrant de se charger —contre rémunération— de la manutention des denrées alimentaires destinées aux activités SMI.

Questions liées à la logistique et à la sécurité

33. Les problèmes logistiques rencontrés par l'IPSR sont notamment dus à l'infrastructure des transports endommagée ou rudimentaire et à divers problèmes de sécurité, principalement dans le sud, où les camions traversent fréquemment des territoires contrôlés par différentes factions armées. De fait, les bandits et les pillards profitent largement de la grande insécurité qui règne dans la région, à laquelle viennent s'ajouter l'absence de lois et l'anarchie.
34. Les denrées alimentaires acheminées en Somalie depuis Mombasa sont réparties en petits lots lors de transbordements et d'opérations transfrontières, afin de réduire au minimum le niveau des stocks détenus en Somalie. Différents couloirs sont empruntés pour les livraisons à l'intérieur du pays, en fonction de la situation de la sécurité. La quasi-totalité des services logistiques par voie maritime et terrestre, aussi bien depuis Mombasa qu'à l'intérieur de la Somalie, sont assurés par des agents commerciaux somalis, dans l'espoir que grâce à leur connaissance du terrain et à leurs relations, ils parviendront à assurer la livraison des vivres.
35. Le système selon lequel le transporteur sous-traitant doit déposer une garantie est en place depuis plusieurs années. Dans l'IPSR en cours, il a permis effectivement d'éliminer les pertes, mais il tend aussi à limiter la concurrence entre les agents potentiels, car seuls quelques-uns sont en mesure de déposer la garantie exigée. Le montant de cette garantie a été abaissé récemment, passant de 100 à 50 pour cent de la valeur coût, assurance et fret de la cargaison à sa destination finale, en partie du fait de la diminution des risques en Somalie. En 2000, le PAM a déployé de gros efforts pour faire jouer la concurrence et améliorer la qualité des services; de nouveaux agents qualifiés ont été identifiés et sélectionnés, ce qui a permis de réduire le nombre de contrats accordés.



Recommandation

Il conviendrait d'étudier la possibilité de réduire encore de 10 à 20 pour cent le montant de la garantie exigée pour les zones d'opération relativement sûres, telles que Bay/Bakool et la zone frontalière de Mandera. De nouveaux efforts sont nécessaires pour accroître la concurrence entre sous-traitants, notamment dans la région du nord-est.

36. Du fait des risques pour la sécurité et de l'entretien supplémentaire des véhicules, les coûts de transport des denrées alimentaires sont inévitablement relativement élevés. Néanmoins, il est clair que de gros efforts ont été faits pour réduire ces coûts. En 2000, le PAM est parvenu à réduire de 17 pour cent la composante budgétaire de l'IPSR affectée au transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM), qui est tombé à 228 dollars la tonne. Les nouvelles dispositions prises en ce qui concerne les agents contribueront probablement à réduire encore ces coûts.
37. Les délais de livraison des vivres aux points de livraison avancés ont aussi été considérablement raccourcis au cours de l'IPSR, grâce aux nouveaux arrangements passés avec les sous-traitants, à la mise en place d'un centre d'entreposage intermédiaire en Somalie et d'un stock régulateur à Baidoa (fixé à 5 pour cent minimum des besoins), ainsi qu'à l'utilisation d'une réserve stratégique à Mandera. Ces dispositions permettent de répondre avec davantage de souplesse aux problèmes liés à la sécurité et aux conditions météorologiques, et d'affecter les ressources aux activités de secours ou de redressement en fonction des besoins.
38. Il faudrait que les demandes d'expédition soient mieux adaptées aux besoins estimatifs de distribution à moyen terme, mais il est impossible en Somalie de prévoir à long terme les quantités de vivres qui devront être distribuées. La charge de travail du personnel chargé de la logistique est évidemment plus lourde en cas de distribution de secours alimentaires, mais dans ce cas, du personnel local est recruté pour de courtes durées. Les opérations de logistique font l'objet d'un suivi et de rapports satisfaisants, malgré quelques problèmes de suivi des expéditions au départ de l'entrepôt. Il semble que des mesures appropriées aient été prises pour y remédier. Toutefois, il serait peut-être utile de prévoir une formation plus poussée du personnel chargé de la logistique en matière de documentation relative aux opérations et à la logistique.
39. Les donateurs ont hésité à faire des annonces de contribution à long terme, mais jusqu'à la mi 2001, il n'y a pas eu de rupture d'approvisionnement grave, grâce aux prêts régionaux disponibles. Cependant, la rupture d'approvisionnement prévue pour la fin 2001 semble sérieuse.
40. Les dispositions prises par le PAM pour assurer la sécurité des marchandises, du personnel et des installations semblent appropriées. Le PAM couvre une partie du coût du système de sécurité commun des Nations Unies, et a en outre fortement investi dans des activités spéciales visant à dispenser au personnel basé en Somalie une formation en matière de sécurité plus poussée qu'il n'est prévu dans les normes concernant la sensibilisation à la sécurité établies par le PAM, ainsi que dans du matériel de communications et autres dispositifs de sécurité.

Questions budgétaires

41. Les fonds à la disposition de l'IPSR ont permis de couvrir l'ensemble des besoins. Toutefois, cela a été possible en partie grâce au transfert de fonds affectés à l'opération



d'urgence menée précédemment, et les contributions au budget ne peuvent être qualifiées de généreuses. Alors que l'IPSR en est à sa deuxième année d'exécution, sur les trois prévues, on constate un déficit d'environ 54 pour cent par rapport au volume de produits escompté, et de 50 pour cent par rapport aux contributions en espèces prévues, compte tenu des révisions apportées au budget.

42. Le budget n'est pas divisé en composantes par secteur ou en zone géographique, ce qui permet de réaffecter les fonds d'un poste de dépense à l'autre, notamment pour recruter de nouveaux effectifs, tels que les agents nationaux en Somalie du sud. Il a été possible de gérer avec souplesse les ressources en produits et en espèces en fonction de l'évolution des besoins du programme.
43. Outre la réduction des coûts TTEM mentionnée plus haut, le PAM a fait des efforts louables pour réduire les coûts d'appui directs. Au cours de 2000, la part de ces coûts dans le budget a diminué de 14 pour cent, passant à 177 dollars la tonne, principalement du fait d'une réduction des montants versés pour les Services aériens associés des Nations Unies et les articles non alimentaires. La réduction des effectifs a été un autre facteur important de maîtrise des coûts: à l'époque de la mission, trois postes internationaux étaient vacants. Toutefois, avec l'élargissement du programme prévu pour l'année prochaine, deux de ces postes devraient être pourvus. Les dépenses effectives au titre de l'IPSR en cours ont été à ce jour inférieures au budget; s'élevant à 120 dollars la tonne environ; il est donc possible que les coûts directs soient encore réduits.

Questions liées au suivi et à l'évaluation

44. Le suivi-évaluation n'a pas été examiné de façon approfondie lors de la présente évaluation, pour deux raisons. Premièrement, le responsable du suivi-évaluation en Somalie est en train d'examiner en détail les mécanismes de suivi-évaluation de l'IPSR. Deuxièmement, cette question doit faire l'objet d'une étude distincte par des consultants en septembre 2001. Le responsable du suivi-évaluation révisé actuellement les modèles d'établissement des rapports, qui sont excessivement longs, ainsi que certains indicateurs que le personnel de terrain du PAM ou les partenaires d'exécution ne jugent pas toujours pertinents.
45. Sur le plan pratique, le suivi est souvent gêné par l'accès limité aux sites de projet, en raison des longues distances et/ou des problèmes de sécurité, par le peu de temps dont dispose le personnel, par la capacité limitée des partenaires d'exécution, par la participation des autorités locales dans le choix des bénéficiaires, et par la nécessité de distribuer rapidement les secours alimentaires pour des raisons logistiques et/ou de sécurité.
46. Le suivi de l'IPSR à ce jour a surtout permis d'obtenir des données quantitatives sur les extrants plutôt que des indications sur les effets directs ou l'impact des projets —ce qui est souvent le cas dans les programmes du PAM. En outre, les données de référence concernant les projets de redressement et de soutien social ont été recueillies de façon quelque peu informelle. Lorsque les mécanismes de suivi-évaluation auront été révisés, il faudra que le personnel de terrain du PAM et celui des partenaires d'exécution reçoivent une formation sur le tas.



Recommandation

Il convient de prêter davantage attention à l'identification d'indicateurs formels pour les projets qui démarrent et qui s'achèvent, ainsi que, plus généralement, d'établir des rapports qualitatifs.

CONCLUSIONS GENERALES ET ENSEIGNEMENTS

47. Dans l'ensemble, l'IPSR a eu de bons résultats dans des conditions difficiles. Dans une certaine mesure, l'expérience acquise précédemment lors des opérations d'urgence a permis de trouver des solutions. En définitive, le personnel du PAM a fait preuve d'initiative et de jugement, en négociant avec les structures de pouvoir locales pour avoir la possibilité de mener un large éventail d'activités, souvent organisées au niveau de la communauté.
48. Les avantages présentés par l'IPSR, à savoir la continuité et la souplesse, ont été mis en évidence au cours des deux premières années d'exécution. Les opérations de secours initiales ont été suivies d'une nette amélioration de la sécurité alimentaire après des pluies bénéfiques et une longue période de mise au point de projets de redressement et d'appui aux institutions sociales. La présence constante sur le terrain favorise une bonne planification des nouvelles distributions de secours destinées au sud à la fin 2001. Toutefois, une IPSR ne peut être souple que si les annonces de contribution en nature se concrétisent effectivement. Il reste à voir si des difficultés se poseront vers la fin de l'année, lorsque des opérations de secours seront mises en oeuvre parallèlement aux projets de soutien social en cours et aux projets de redressement en cours ou prévus.
49. Il a été plus difficile que prévu de trouver des partenaires d'exécution forts, et le personnel de terrain a dû mobiliser ses ressources pour administrer les projets, même à court terme, directement avec les communautés. Par ricochet, le personnel de terrain a eu du mal à assurer un suivi adéquat. Le bureau de pays est conscient des problèmes posés par la mise en oeuvre d'opérations conçues en fonction des vivres disponibles et non des besoins de projet, mais il n'a pas encore trouvé de solution. Le personnel du PAM lui-même établit une distinction entre la distribution de vivres aux personnes démunies et l'exécution des projets. S'agissant des projets de courte durée, qui ont caractérisé jusque-là les activités de redressement, les deux objectifs semblent avoir coexisté sans trop de problème. Mais alors que le retour à la stabilité, surtout dans le nord, invite à mettre en oeuvre des projets de longue durée, des tensions pourraient bien apparaître entre la mise au point soignée d'activités en association avec les ministères et les communautés et les besoins ou les attentes considérables en ce qui concerne les livraisons de produits alimentaires.
50. Cette question montre bien que pour la même IPSR, le nord et le sud accusent des différences toujours plus grandes en termes de conditions et d'opérations potentielles et que la souplesse de l'IPSR lui permet de tenir compte de ces différences géographiques. Plus précisément, on constate un retour à la normalité dans le nord-ouest au moins, région qui entame une deuxième décennie de calme politique relatif, bien que son gouvernement ne soit pas reconnu par la communauté internationale. À mesure que se poursuit le relèvement économique et social, même s'il se fait principalement en faveur du milieu urbain, de nouvelles questions se posent quant au rôle approprié de l'aide.
51. Des secours alimentaires resteront probablement nécessaires pour faire face aux sécheresses périodiques, mais entre-temps, quels projets d'aide alimentaire sont justifiés? La pléthore de micro-projets de courte durée, souvent originaux, a contribué au



redressement après une guerre destructrice sur le plan social et matériel. À un certain stade, toutefois, les bénéficiaires potentiels des projets doivent cesser d'être des "rapatriés" ou des victimes d'un terrible épisode de l'histoire de leur pays pour devenir un peuple qui, bien que souvent pauvre, vit dans une économie où il n'existe pas, en temps normal, de déficit alimentaire grave. Pour la plupart des régions de Somalie, cette transformation dépendra de la disponibilité sur le marché de produits céréaliers de base. Il se pourrait bien qu'une grande partie du pays, depuis la zone centrale jusqu'au nord, atteigne ce stade pendant la prolongation prévue de l'IPSR. Cette possibilité doit être intégrée dans la conception de cette nouvelle phase, peut-être en mettant particulièrement l'accent sur des projets de redressement plus complets ou plus longs.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMI	Santé maternelle et infantile
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VCT	Vivres-contre-travail

